

16 de agosto de 2022
AJ-OF-426-2022

Señora
Ana Laura Carvajal Suárez
Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor

ASUNTO: Atención Oficio N° CONAPAM-DAF-OGEREH-166-O-2022. Solicitud de criterio reconocimiento de anualidades.

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Directora de esta Asesoría Jurídica, se procede a dar respuesta a la consulta planteada por esa Dependencia mediante Oficio N° CONAPAM-DAF-OGEREH-166-O-2022 del 29 de julio de 2022, remitida ese mismo día vía correo electrónico; toda vez que, por medio del Oficio N° CONAPAM-DE-AJ-004-CJ-2022 del 18 de julio de 2022, fue remitido a esta Asesoría Jurídica el criterio legal requerido para la atención de la consulta, la que en lo que interesa señala:

“(...) el criterio del señor asesor jurídico de CONAPAM, finaliza sus observaciones, indicando que si es posible computar para el cálculo de las anualidades el tiempo servido en otras Instituciones del Estado, sin embargo, recalca que la OGEREH debe analizar la certificación y documentación que aporta la solicitante para determinar si efectivamente le corresponde.

Concluimos (sic) ..., que según análisis de los términos que deben cumplirse para reconocer aumentos anuales en otra Institución del Estado, cuando se ha laborado por proyectos, en este caso tenemos la duda por haber sido evaluada la funcionaria y además aportar las cargas sociales y demás, situación que nos parece es de relación laboral.

...nuestra consulta va enfocada principalmente y para efectos de pagar o no lo solicitado a la servidora, si al laborar la servidora contratada para un proyecto, dichos años pueden tomarse en cuenta para el cálculo y pago de años laborados en el Estado, siendo que el ICE es una Institución del Estado. (...)”

Sobre el particular, es conveniente indicar que las competencias de esta Asesoría Jurídica, se encuentran delimitadas por el Decreto Ejecutivo N° 35573-MP del 16 de setiembre de 2009, que es el Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de la Dirección General de Servicio Civil, cuyo artículo 7, sobre el Nivel Asesor, en el inciso a), señala:

“...a) Asesoría Jurídica: Asesorar al más alto nivel jerárquico institucional y a los niveles intermedios en la toma de decisiones que tengan trascendencia jurídica a nivel interno de la institución y externo de las instituciones que conforman el Régimen de Servicio Civil, así como; emitir criterios para

16 de agosto de 2022

AJ-OF-426-2022

Página 2 de 6

asegurar la correcta aplicación del orden jurídico vigente en las actuaciones de la Dirección General, en su relación con las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y los administrados, para lo cual deberá aportarse el criterio jurídico del área legal de la institución consultante. Le corresponde también monitorear permanentemente el entorno político y legislativo y presentar modificaciones a nuevos productos que la dinámica jurídica requiera...". (El subrayado no corresponde al original)

Bajo ese marco regulatorio, se tiene que las consultas de naturaleza jurídica que se sometan a estudio, versan sobre el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento; en igual sentido, debe aclararse que en estricto apego a las competencias legales que le asisten a este centro de trabajo, **no es posible la emisión de criterio alguno que pretenda resolver situaciones concretas o particulares, en otros términos, está vedada la intervención de esta Dependencia, en aspectos internos que son propios de la Administración Activa;**

Así las cosas, **se debe indicar que la resolución del caso planteado, resulta competencia del órgano superior jerárquico de la Institución cubierta por el Régimen de Servicio Civil respectiva**, en este caso el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor; toda vez que, el análisis y reconocimiento de incentivos salariales o compensaciones económicas es competencia de la Administración Activa, y no de esta Asesoría Jurídica; por ende, se dará respuesta a su misiva desde una óptica general, dejando claro que no ostenta esta Dependencia potestad alguna para dirimir el conflicto planteado, pues la competencia legalmente atribuida le impide intervenir en aspectos de resorte internos, ya que de hacerlo se estaría sustituyendo a la Administración Activa.

Aclarado lo anterior, y una vez vista y analizada la consulta planteada, así como el criterio legal aportado, es menester, iniciar citando que el inciso a) del ordinal primero del Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635, referente al Empleo Público, Decreto Ejecutivo N° 41564-MIDEPLAN-H 11 de febrero de 2019, en tanto define la anualidad como un:

*"... incentivo salarial concedido a los servidores públicos como **reconocimiento a su permanencia de forma continua prestando sus servicios a la Administración Pública en aquellos casos que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente número numérico en la evaluación anual**, y a título de monto nominal fijo para cada escala salarial..." (El destacado es propio)*

De la norma reglamentaria citada, se infiere que las anualidades constituyen un sobresueldo que se cancela a las personas servidoras públicas con base a los años de servicio prestados al Estado; así como a la experiencia adquirida, siempre y cuando hubieren obtenido la calificación mínima exigida en la evaluación anual¹.

¹ El párrafo tercero del numeral 48 de la Ley N° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, establece que: " (...) El incentivo por anualidad se concederá únicamente mediante la evaluación del desempeño para aquellos servidores que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente numérico, según la escala definida.(...)"

16 de agosto de 2022

AJ-OF-426-2022

Página 3 de 6

Dicho reconocimiento encuentra su fundamento en la Ley N° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública de 9 de octubre de 1957 y sus reformas, propiamente en el artículo 12, que dispone:

“Artículo 12- El incentivo por anualidad se reconocerá en la primera quincena del mes de junio de cada año.

Si el servidor fuera ascendido, comenzará a percibir el mínimo de la nueva categoría; bajo ningún supuesto se revalorizarán los incentivos ya reconocidos.”

Si bien es cierto que, de la lectura de norma transcrita, se logra evidenciar que esta no contempla el supuesto de reconocer el tiempo servido en otras instituciones del Estado para el cálculo de la anualidad; no se puede obviar el hecho que este tema ha sido bastamente discutido y analizado en la jurisprudencia administrativa emitida por la Procuraduría General de la Republica, entre ellos, el Dictamen N° C-173-2020 del 11 de junio de 2020, que concluye:

*“(…) existen pronunciamientos reiterados tanto de éste Órgano Asesor, como de los Tribunales de Justicia, en los cuales se admitió, ... 5) **que la reforma al artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública no prohibió expresa, ni implícitamente, el reconocimiento del tiempo servido en todas las instituciones del sector público para efectos de anualidades.***

*Partiendo de lo expuesto, ... **sí es posible reconocer, para el pago de anualidades, el tiempo servido en las diversas instituciones del sector público. Lo anterior con base en la teoría del Estado patrono único, y en la autorización expresa contenida en el artículo 14, inciso f), del “Reglamento al Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”.** (El destacado es propio)*

Como resultado de lo anterior se concluye que, es posible para la Administración reconocer el tiempo servido en las diversas instituciones del sector público, en el pago de anualidades, con base en la Teoría del Estado Patrono Único, y en la autorización expresa contenida en el artículo 14, inciso f), del “Reglamento al Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que señala:

“f) Para el cálculo de anualidades, deberá reconocerse el tiempo prestado en otras instituciones estatales.”

Ahora bien, establecido lo anterior, interesa definir si ese reconocimiento del pago de anualidades aplica solo para relaciones de empleo público en sentido estricto o sí, por el contrario, también es posible reconocer el tiempo servido en el sector público bajo una relación regida por el Derecho Laboral común.

Para tal efecto, debemos traer a colación el contenido de los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de junio de 1978 y sus reformas,

16 de agosto de 2022

AJ-OF-426-2022

Página 4 de 6

que establecen que no se consideran servidores públicos los empleados de empresas del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común; así como aquellos que no participan de la gestión pública de la Administración. Dichos artículos en lo que interesa disponen:

“Artículo 111.-

(...)

3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.

Artículo 112.-

(...)

2) Las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 111, se registrarán por el derecho laboral o mercantil, según los casos. (...)”

Bajo esta lógica, para definir si a una persona funcionaria pública le corresponden anualidades acumuladas durante una relación de servicio previa con el Estado, la Administración Activa, debe analizar si esta se configuro como una relación laboral regida por el Derecho Público; o si por otra parte, aquella relación fue regida bajo las normas del Derecho Laboral o Mercantil. Tesisura, analizada por la Procuraduría General de la República en el Dictamen N° C-346-2020 del 31 de agosto de 2020, que señalo:

“(...) si una persona trabaja para el Estado bajo una relación regida por el Derecho Laboral común, no tendrá derecho a que, durante esa relación, se le cancelen anualidades, pues su remuneración no estaría regida por las normas de Derecho Público (dentro de las cuales se encuentra la Ley de Salarios de la Administración Pública, que es la que contempla el pago de anualidades) sino por las normas del Derecho Laboral. No obstante, si esa misma persona pasa luego a prestar servicios al Estado bajo una relación de empleo público, sí tendría derecho a que se le reconozca en esa otra relación, para el pago de anualidades, el tiempo servido bajo una relación regida por el Derecho Laboral, pues ese tiempo se considera servido a un mismo patrono: El Estado.

(...) Ya esta Procuraduría, en el dictamen C-307-2007 del 31 de agosto del 2007, al contestar una consulta planteada por la Dirección General de Archivo Nacional sobre la posibilidad de reconocer, para efectos de anualidades, el tiempo servido por una persona que prestó servicios previamente en Correos de Costa Rica S.A. bajo una relación de empleo privado, indicó que tal reconocimiento sí es viable:

“... si bien es cierto, a los empleados de Correos de Costa Rica no se les reconoce el rubro por anualidad en razón de que su relación de empleo es de naturaleza privada y no pública, debemos señalar que un trabajador de esa

16 de agosto de 2022

AJ-OF-426-2022

Página 5 de 6

*empresa pública que se traslade a laborar para otra entidad del sector público bajo una relación de servicio público en los términos definidos en el apartado anterior, sí tiene derecho al reconocimiento del tiempo servido para Correos de Costa Rica, **pues como señalamos, el elemento determinante para el reconocimiento del tiempo servido en otras entidades del sector público es precisamente que el órgano o entidad pueda ser ubicada dentro de aquel sector a partir de su naturaleza jurídica.***

*Posteriormente, en nuestro dictamen C-344-2009 del 10 de diciembre del 2009, con ocasión de una consulta planteada por el Instituto Nacional de Aprendizaje sobre la posibilidad de reconocer el tiempo servido por uno de sus funcionarios en la Editorial Costa Rica para efectos del pago de anualidades, indicamos que “... **si el trabajador proveniente de una empresa pública se traslada a laborar a una entidad del Sector Público donde es considerado como funcionario público en los términos del artículo 111 inciso 1)² de la Ley General de la Administración Pública, debe necesariamente reconocérsele el tiempo laborado en la empresa pública...**”.*

*En síntesis, **para el reconocimiento del tiempo servido al Estado para efectos de anualidades, no interesa que la relación haya sido regida por el Derecho Laboral común o que se trate de relaciones de empleo público, pues ambas son útiles para ese cómputo; sin embargo, el pago del sobresueldo por anualidades solo es posible durante el transcurso de las relaciones de empleo público...**” (Lo resaltado es propio)*

Se concluye entonces, de los párrafos jurisprudenciales transcritos, que para el reconocimiento del pago de anualidades, es imprescindible que exista o hubiera existido una relación regida por las normas del Derecho Público, entre las que se encuentra la Ley de Salarios de la Administración Pública; por supuesto siempre que se reconozca bajo los parámetros establecidos en el numeral 14³ del Reglamento del Título III de la Ley

² “Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.”

³ Artículo 14.- Anualidades. El incentivo de anualidad se reconocerá según los siguientes parámetros:

a) Las anualidades ya recibidas previo a la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, se conservan y mantienen en el tiempo como montos nominales fijos, producto de la forma en que se revalorizaban antes del 4 de diciembre de 2018, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley N° 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N° 9635 y el Transitorio XXV de la Ley N° 9635. Las anualidades que se obtengan en fecha posterior al 4 de diciembre de 2018, se reconocerán únicamente mediante la evaluación del desempeño, a aquellos servidores que hayan obtenido una calificación de "muy bueno" o "excelente", o su equivalente numérico, según la escala definida.

b) El incentivo será un monto nominal fijo para cada escala salarial, que permanecerá invariable. En la primera quincena del mes de junio de cada año se reconocerá que la persona servidora pública tiene derecho a una nueva anualidad en virtud de la calificación obtenida en la evaluación del desempeño, a partir de esa fecha, se pagará la nueva anualidad, según la fecha de cumplimiento que en cada caso corresponda.

c) El cálculo del monto nominal fijo para las anualidades que se adquieran con posterioridad al 4 de diciembre de 2018, corresponde a un 1,94% (uno coma noventa y cuatro por ciento) del salario base de las clases profesionales y de 2,54% (dos coma cincuenta y cuatro por ciento) para clases no profesionales, de manera inmediata a partir de la entrada en vigencia de la ley, sobre el salario base que corresponde para el mes de julio del año 2018, de conformidad con lo establecido en los transitorios XXV y XXXI del título tercero de la Ley N° 9635, en concordancia con la Resolución de la Dirección General del Servicio Civil DG-087-2018 de las nueve horas de 2 de julio de 2018.

d) De conformidad con el artículo 12 de la Ley N° 2166, adicionado mediante artículo 3 de la Ley N° 9635, si el servidor fuera ascendido las anualidades acumuladas se le reconocerán con el valor de la anualidad correspondiente a su nuevo puesto, como un monto nominal fijo según lo dispuesto en el presente artículo. Bajo ningún supuesto se revalorizarán las anualidades que devengaba previo al ascenso. Aplicará de igual forma para el caso de descensos.

e) Los cambios respecto al parámetro de cálculo de las anualidades serán aplicables a todas las personas servidoras públicas, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 9635.

16 de agosto de 2022

AJ-OF-426-2022

Página 6 de 6

Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público; así que se configuren ciertos requisitos, dentro de los que se encuentran, entre otros:

- Que haya habido continuidad en la prestación del servicio,
- Que la relación anterior generara el derecho a cesantía,
- Que la relación anterior no hubiese concluido con motivo de un despido sin responsabilidad patronal,
- Que en la relación anterior no hubiese mediado el pago de cesantía.

No obstante, determinar si una persona funcionaria se encuentra o no dentro los supuestos establecidos por la normativa y jurisprudencia de cita, corresponde exclusivamente a la Administración Activa, pues es ésta quien cuenta no solo con los criterios hermenéuticos necesarios a fin de lograr la solución justa y acorde con el ordenamiento jurídico, sino también con los insumos necesarios; para resolver el caso en concreto.

Finalmente, debe señalarse que pese al análisis anteriormente desarrollado, el presente criterio se encuentra sujeto a las eventuales interpretaciones auténticas que realice la Asamblea Legislativa, a los criterios que emitan la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República o a lo dispuesto en las resoluciones dictadas en Sede Judicial.

Con estas consideraciones se da por atendida su consulta.

ASESORÍA JURÍDICA

Jaklin Urbina Álvarez
ABOGADA